



L'EXTENSIFICATION DANS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE

Claude BÉRANGER*

Au cours des huit dernières années, dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, l'intensification des productions agricoles a fait l'objet de nombreuses discussions, réflexions, colloques, de travaux de recherche et développement, de mesures expérimentales et de mesures de politiques agricoles. Le numéro 105 de cette revue faisait déjà le point de la question en 1992 et l'incluait dans une réflexion générale sur l'agriculture et l'environnement.

Les préoccupations de préservation et d'amélioration de l'environnement écologique se sont développées parallèlement de plus en plus et les concepts flous de développement durable et d'agriculture durable ont émergé fortement dans les discours, et aussi dans les réalités, suscitant un intérêt certain, mais aussi des nombreuses interrogations.

Les réflexions et l'expérience acquise au sein du Comité National Extensification Diversification et de sa cellule permanente peuvent nous éclairer sur les convergences qui s'opèrent : le développement de systèmes plus extensifs peut-il contribuer aux objectifs d'un développement durable de l'agriculture (1) ?

L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE, DES CONCEPTIONS DES POLITIQUES

Limiter la production

L'extensification est d'abord apparue, dès 1988, dans la politique agricole comme un moyen de **maîtriser les volumes de production** et ainsi les coûts budgétaires à l'exportation. En effet, la politique des quotas appliquée à la production laitière parvenait certes à limiter cette production, mais ne remettait pas en cause les systèmes intensifs dominants et entraînait sur les surfaces ainsi libérées le développement d'autres productions elles-mêmes excédentaires (viande

1. Cf la Communication de A. Pflimlin et C. Béranger au Colloque IEEP/CLM de Gand (octobre 1994)

* INRA
147, rue de l'Université
75007 PARIS

**Produire moins
sur la même
surface...**

bovine, céréales). Pour éviter de tels effets, la **réduction de la production obtenue sur une même surface**, tout en maintenant, si possible, l'efficacité de cette production grâce à la réduction des intrants, apparaissait une solution intéressante.

Cette extensification dans l'usage du facteur terre consiste donc à **produire moins sur la même surface, ou autant sur une surface plus grande**. Ce choix a été proposé pour la viande bovine (et la vigne) mais pas pour les grandes cultures. Pour ces dernières, en effet, la réduction de production pour une même surface a été proposée, puis imposée sous forme de jachère, laquelle incite, d'ailleurs, à l'intensification sur les surfaces non gelées.

Occuper le territoire

Dans notre pays, l'extensification, principalement en productions animales, est apparue particulièrement intéressante aux pouvoirs publics pour « **tenir le territoire** » compte tenu de l'évolution démographique des actifs agricoles, entraînant une forte libération des terres dans un marché foncier déprimé. En raison de la conjoncture incertaine pour l'agriculture, la crainte du développement de friches, de l'abandon de certaines zones agricoles et de la désertification, se faisait de plus en plus forte.

**... pour «tenir» le
territoire**

C'est le souci de l'occupation du territoire rural combiné à celui de la maîtrise de la production qui a déterminé les choix politiques en la matière pour les herbivores : primes à l'extensification-agrandissement pour les troupeaux producteurs de viande (acceptée par la Communauté Européenne en 1989 et proposée aux éleveurs des zones défavorisées en 1990 et 1992) ; supplément de prime aux vaches allaitantes pour un chargement inférieur à 1,4 UGB/ha ; reprise de l'extensification-agrandissement dans les mesures agro-environnementales d'accompagnement de la PAC en 1992 ; prime à l'herbe instaurée en France en soutien aux systèmes extensifs (ayant moins de 1 UGB/ha SFP ou moins de 1,44 UGB/ha SFP en zone herbagère). Les premiers résultats observés montrent que ces mesures ont un certain effet d'orientation vers le maintien des systèmes extensifs ou vers l'extensification.

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ÉCOLOGIQUE

Dans le même temps, les préoccupations environnementales sont devenues de plus en plus fortes dans la société et dans l'agriculture et ont été prises en compte dans la politique agricole. Il s'agit de réduire les pollutions d'origines agricoles, préserver la qualité des eaux, lutter contre l'érosion, les incendies, préserver ou restaurer la qualité de divers biotopes et des paysages et, d'une manière générale, de **préserver à long terme les ressources naturelles**.

Les mesures agro-environnementales européennes (article 19, puis règlement 2078/92) ont d'abord pour objectif de compenser la gêne ou la perte subie par les agriculteurs qui renoncent à des pratiques néfastes dans des zones sensibles ou de rémunérer un service environnemental (conserver une flore, favoriser le biotope d'espèces animales,...). Développée en Grande-Bretagne ou dans le Nord et l'Est de l'Europe, elles suscitent, seulement aujourd'hui, un certain intérêt en France et concernent encore peu les régions très productives.

Pour être bien prises en compte, il faut que ces pratiques ou ces services favorables à l'environnement soient **inclus dans le système de production de l'agriculteur**, que les aspects territoriaux et environnementaux soient **intégrés dans les fonctions économiques** des exploitations et dans les missions de l'agriculteur qui construisent son identité.

Or, les systèmes extensifs apportent des éléments favorables à l'environnement écologique. Ils exigent moins d'intrants chimiques (engrais, produits phytosanitaires,...) permettant de limiter les risques de pollution des sols et des eaux. Ils utilisent davantage de territoires pour une même production et permettent ainsi d'éviter la jachère, l'enfrichement, la dégradation des paysages, les risques d'incendie ou d'érosion.

Cependant, l'extensification n'entraîne pas systématiquement des améliorations environnementales. Ainsi, la conduite des troupeaux en plein air toute l'année, pour réduire les investissements en élevage extensif, peut entraîner une mauvaise répartition des déjections animales et polluer bien plus que des systèmes intensifs en stabulation. La lutte contre l'érosion ou la pollution des nappes aquifères implique souvent des restructurations parcellaires. En revanche, des systèmes de culture ou d'élevage dit « intégrés » peuvent parvenir à assurer des niveaux de production élevés à l'hectare en utilisant judicieusement les intrants dans le respect de l'environnement et en restant intensifs quant à l'utilisation de la surface.

Ces exemples montrent bien que les objectifs environnementaux doivent se combiner aux autres objectifs de production et d'occupation du territoire dans les systèmes extensifs.

On aboutit donc progressivement à rechercher l'optimisation de systèmes de production viables économiquement et reproductibles, capables d'assurer une bonne utilisation du territoire, avec le minimum d'intrants, en respectant et améliorant l'environnement écologique.

**Les systèmes
extensifs :
des effets positifs
pour
l'environnement
écologique**

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET L'AGRICULTURE DURABLES

L'intégration des objectifs environnementaux dans le système de production décrite ci-dessus, rejoint l'émergence de la notion de **développement durable** à la même époque.

A partir de 1980, les protecteurs de la nature ont progressivement admis la légitimité du développement économique et social auquel ils s'opposaient fréquemment. De la préservation des ressources naturelles et des équilibres des écosystèmes, on est passé au souci d'assurer **un développement qui réponde aux besoins actuels sans compromettre les capacités des générations futures** à répondre à leur besoin. Du niveau planétaire et jusqu'au niveau local, on veut chercher à conserver un **capital naturel** transmissible, à compenser les modifications qu'il subit, à anticiper les perturbations possibles en prenant les **précautions nécessaires**. La capacité de faire **co-évoluer la société et son environnement écologique** dans un équilibre qui combine conservation et construction, transmission et transformation, devient progressivement une valeur sociale, voire une utopie. Elle oblige à globaliser les politiques, à décroïsonner les disciplines, les politiques économiques et environnementales, les relations Nord-Sud. La notion de durabilité, qui demeure cependant encore très floue, s'étend ainsi à la **dynamique sociale** qui permet de conserver ou promouvoir un développement « harmonieux » localement et (ou) mondialement en reliant les territoires, la nature, les activités humaines dans une co-évolution qui préserve le long terme en l'enracinant dans le milieu et aussi dans les cultures à transmettre.

Plusieurs courants convergent vers le développement durable :
l'agriculture biologique,
l'agriculture intégrée,
l'agriculture économe et autonome...

L'agriculture, dans ce contexte général, a vu différents courants se développer et converger progressivement vers le développement durable. Ainsi, l'**agriculture biologique** dans ses fondements, cherche à maintenir le capital naturel à travers le sol et l'équilibre des écosystèmes. De même, les systèmes de protection et lutte sanitaires, puis de **culture dit « intégrés »** combinent des méthodes chimiques et biologiques en cherchant à maintenir une production la plus élevée possible tout en réduisant les intrants extérieurs à l'exploitation, en valorisant au mieux les ressources naturelles et les processus naturels de régulation du système. L'**agriculture économe et autonome**, orientation proposée par J. Poly (P.D.G. de l'I.N.R.A) dès 1978, a été mise en œuvre par certains groupes d'agriculteurs. Les **systèmes de production extensifs** et l'**extensification** décrits ci-dessus s'inscrivent également dans cette orientation en intégrant la réduction des intrants, les régulations naturelles, la préservation de l'environnement.

De l'exploitation agricole, les préoccupations se sont élargies à la **localité ou à la région** pour prendre en compte, à la fois les problèmes environnementaux qui dépassent la dimension de l'exploitation

(bassin versant, vallée, zone fragile,...) et les problèmes d'activités locales et de vie rurale. Dans les parcs régionaux, avaient déjà été bien amorcés ces types d'évolution. L'**application des mesures agro-environnementales** a renforcé cette orientation mais celles-ci ne peuvent s'inscrire dans le développement qu'à travers les exploitations et leurs stratégies socio-économiques ou à travers des opérations concertées d'aménagement local (OGAF environnementales,...). Les opérations destinées à favoriser une **gestion raisonnée de la fertilisation** pour protéger la qualité des eaux en fonction des contextes locaux (Ferti mieux) inscrivent ces pratiques dans les systèmes d'exploitation et les systèmes agraires locaux.

L'élaboration expérimentale, réalisée depuis deux ans en France, des « **plans de développement durables** » (PDD) regroupe et synthétise ces diverses approches en remplaçant le plan de développement de l'exploitation face aux **trois fonctions économiques, écologiques et sociales de l'activité agricole**. Cette agriculture multifonctionnelle cherche à remplir simultanément et harmonieusement ces trois fonctions, dans chaque situation, selon le contexte local et général. Les appuis techniques et financiers cherchent à favoriser et accompagner cette dynamique et compenser les difficultés liées au contexte économique du lieu et du moment.

Les systèmes extensifs et l'extensification deviennent donc aujourd'hui des éléments constitutifs essentiels et souvent principaux de cette agriculture durable et se conçoivent de moins en moins pour eux-mêmes dans le seul but de limiter les excédents de production et d'occuper le territoire. L'extensification s'y intègre dans une évolution globale adaptée aux projets des agriculteurs, dans un milieu et un contexte donné, qui combine divers objectifs propres à chacun (économie dans les coûts, réduction et simplification du travail, diversification des activités, valorisation d'un territoire varié ou de la complémentarité entre diverses zones, qualité des produits reconnue à travers un terroir, protection des ressources naturelles et/ou des paysages, maintien des traditions,...).

DIVERSITÉ ET RÔLE DES SYSTÈMES EXTENSIFS DANS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

A travers les nombreux travaux en cours ou réalisés, on peut survoler cet aspect en considérant schématiquement les grandes zones avec leurs modes de production dominants.

L'élevage des herbivores

C'est surtout en élevage bovin et ovin que les systèmes extensifs se sont maintenus ou développés parce qu'ils existaient déjà en grand

nombre dans notre pays, globalement peu intensif, et parce que certaines mesures de la nouvelle PAC les ont encouragés.

A l'Ouest, dans l'Arc atlantique, l'intensification fourragère et animale restent dominantes mais de nouveaux systèmes apparaissent. Bien que la nouvelle PAC conforte la prédominance du maïs fourrager, la mise aux normes des bâtiments d'élevage, les perspectives d'application de la directive « nitrates », la préservation de la qualité des eaux impliquent une certaine désintensification, une meilleure gestion des engrais de ferme et le développement de surfaces en herbe. Cela permet en outre d'atteindre parfois des seuils de chargement ouvrant droit aux primes en production de viande.

Des éleveurs expérimentent avec succès des systèmes plus prospectifs à base d'herbe, exigeant peu d'intrants et moins de travail, avec une sous valorisation du potentiel laitier des vaches en partie compensée par un meilleur coproduit en viande. La forte réduction des engrais chimiques, des pesticides et des sols nus (liés au maïs) sont très favorables à l'environnement dans ces zones souvent sensibles aux excès de l'intensification.

Dans les plaines herbagères du Nord-Ouest et du Nord-Est, l'alimentation des grands troupeaux laitiers reste à base de maïs, mais des bœufs et des vaches allaitantes se développent sur les surfaces en herbe plus extensives et limitent la déprise. Les travaux en cours montrent que les systèmes laitiers herbagers (moins de 10% de SFP en maïs) modernisés ont d'aussi bons résultats économiques que les exploitations plus intensives. Le développement de ces systèmes économes en intrants et investissements, valorisant les prairies permanentes avec des vaches à potentiel modéré et des bœufs, devrait contribuer à lutter contre la déprise et la désertification, la dégradation de la qualité de l'eau et du paysage dans ces régions à faible densité démographique.

Dans les zones herbagères du pourtour du Massif Central où dominent les troupeaux allaitants bovins et ovins, les systèmes sont déjà extensifs et cette orientation est confortée par la PAC. La viabilité des systèmes herbagers autonomes a été démontrée. Les possibilités d'agrandissement sont potentiellement encore importantes et la diversification des activités est recherchée (tourisme vert, forêts, ...). Il faudra gérer des troupeaux plus importants sur des surfaces plus grandes et plus diversifiées en limitant les investissements et le travail, quitte à accepter des diminutions de performances animales. Ces systèmes extensifs, qui gèrent l'essentiel des prairies permanentes dans un paysage bocager ouvert et bien entretenu, ont un faible revenu à l'hectare. Ils assurent l'entretien de l'espace et des paysages, la préservation des qualités de l'eau, des fonctions que le développement durable doit reconnaître et rémunérer.

Les systèmes extensifs assurent l'entretien de l'espace des zones à faible densité démographique

Dans les zones de montagne humide, le lait est valorisable en fromages AOC dans des systèmes où il faut accroître l'autonomie fourragère et préserver les paysages et l'environnement. Le terroir, le type de fourrage et son mode de récolte et de conservation, le mode de conduite des troupeaux sont de plus en plus précisés pour répondre aux cahiers des charges AOC. Ces produits valorisent les systèmes d'agriculture durable permettant ainsi de les conforter économiquement et de favoriser les activités et les emplois ruraux au niveau de la transformation, de la vente et du tourisme.

Dans les zones sèches du Sud où les troupeaux ovins dominent, de vastes territoires à potentiel touristique important doivent être entretenus. La fonction de production et celle de protection de l'environnement se combinent dans des systèmes extensifs qui valorisent des parcours de faible valeur fourragère très diversifiés, limitent les risques d'incendies et peuvent fournir des produits originaux de qualité. Ces systèmes pastoraux se développent sur des bases techniques de mieux en mieux maîtrisées et les services qu'ils rendent à la société justifient pleinement la participation collective à leur rémunération.

Les grandes cultures

les systèmes extensifs et les systèmes « intégrés » étaient jusqu'alors peu développés dans ces zones. La réforme de la PAC, à travers la baisse des prix des produits de grandes cultures compensée en partie par des primes à l'hectare indépendantes du rendement réel de la culture, favorise la réduction des intrants et dans une certaine mesure celle des rendements. Le gel obligatoire des terres, en revanche, contrecarre cette tendance en favorisant l'intensification sur les surfaces non gelées.

Les travaux en cours démontrent cependant l'intérêt technique et économique d'itinéraires techniques et de systèmes de culture économes, voire extensifs, qui acceptent une baisse de rendement de 10 à 15 % tout en assurant des marges équivalentes à celles d'itinéraires raisonnés intensifs. Ces marges sont même moins variables avec les itinéraires économes alors que les effets sur l'environnement sont positifs (réduction des pollutions par les nitrates et les pesticides).

De tels systèmes sont étudiés dans les plans de développement durables, associés à des rotations plus longues de cultures diversifiées, à des tailles et formes de parcelles adaptées, à l'entretien de structures paysagères. Ils pourraient permettre de réduire les jachères tout en assurant la maîtrise du volume de production et une meilleure gestion écologique. Cette alternative à la jachère mérite d'être davantage étudiée. Cela est d'autant plus facile à envisager qu'on se situe dans des zones à potentiel limité (pourtour du bassin parisien) ou non irrigables et si des mesures de la PAC rénovée viennent favoriser ces évolutions.

**Le gel obligatoire
des terres favorise
l'intensification
sur les surfaces
non gelées !**

VERS UNE AGRICULTURE CONTRACTUELLE

Les systèmes extensifs de production et l'extensification peuvent être sans doute de puissants leviers d'adaptation de l'agriculture dans le cadre du développement durable. Bien qu'elle soit encore timide et peu reconnue, cette évolution apparaît de plus en plus clairement. Pour progresser dans cette voie, il faudra encore améliorer notablement nos savoirs et nos savoir-faire à travers un nouvel effort de recherche, de formation et de développement. Il faut, en effet, mobiliser souvent davantage d'intelligence, d'observations, de finesse pour optimiser ces systèmes que pour mettre en œuvre les modèles intensifs à haut niveau d'intrants, d'investissements, de technologie. Les réflexions de groupe, interactives entre recherche et action sont nécessaires et fructueuses, comme le montre la dynamique créée autour des PDD.

améliorer les savoirs et les savoir-faire à travers un nouvel effort de recherche, de formation et de développement

Au niveau politique et économique, il serait souhaitable d'orienter davantage les primes et indemnités aux agriculteurs vers l'obtention de ces nouveaux équilibres favorables à l'environnement et à l'utilisation du territoire. La rémunération des externalités positives est indispensable au bon fonctionnement de l'économie. Il faudrait mettre en œuvre des mesures simples, accessibles à tous les agriculteurs volontaires combinées à des mesures plus complexes, contractuelles et individuelles, pour favoriser l'évolution du système vers une agriculture durable, selon des voies adaptées aux différents types d'exploitation et aux diverses situations. Il faut ainsi soutenir de nouvelles pratiques et formes d'organisation des exploitations plus extensives et plus respectueuses de l'environnement mais qui, cependant, maintiennent la cohérence et l'efficacité du système productif et la maîtrise de l'agriculteur sur l'ensemble de ses décisions de production. L'agriculture, de plus en plus administrée, devrait évoluer vers une agriculture de plus en plus contractuelle et multifonctionnelle. La solidarité des hommes aux différents niveaux d'organisation, la transmission d'un capital naturel, financier et humain, combiné à une transformation des systèmes productifs et des sociétés, y gagneront sans doute.

C'est peut-être une perspective utopique, mais c'est une belle perspective.